

NOTA EDITORIAL

IMPORTACIONES AGROPECUARIAS

El incremento de las importaciones de alimentos y su incidencia en el sector agropecuario ha sido objeto de atención reciente. Se señala este aumento como un resultado nocivo de la apertura internacional a la cual, a su vez, se le atribuye el comportamiento poco dinámico del sector, no siendo pocos los que han insistido en la urgencia de frenar el proceso de apertura pese a los resultados favorables de la integración internacional en la mayoría de los países del mundo, y pese a que Colombia participó activamente en las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT que culminaron en 1994 con la formalización de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a que es país miembro activo de la misma, que ejerce liderazgo en la Comunidad Andina de Naciones y que participa en diálogos de nuevas iniciativas de integración como Mercosur y el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Es importante examinar el proceso de apertura y liberación del comercio internacional y las particularidades del mercado de alimentos. Tomando en cuenta los costos de transporte y mercadeo, el precio internacional de cualquier producto dado en una moneda común debiera ser igual en todos los mercados, pero la intervención estatal con instrumentos tales como aranceles, cuotas de importación, tarifas y subsidios impide la igualdad de los precios en todos los mercados. Hasta la década de los ochenta la tendencia general de los gobiernos era fundamentalmente intervenir los

mercados. En los años siguientes se ha producido, en la mayoría de los países, un proceso de reestructuración general de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

La política agropecuaria en Colombia ha seguido este patrón, habiéndose orientado desde la década de los sesenta y hasta el final de los ochenta a lograr autosuficiencia en la producción de alimentos por medio de intervención de los mercados y precios domésticos más altos que los internacionales. La liberación desde principios de esta década trajo consigo una considerable disminución de la intervención del gobierno, incluyendo eliminación de subsidios y reducciones en los aranceles de importación. A pesar del progreso logrado, Colombia es todavía uno de los países del hemisferio americano que más protege la agricultura (Valdés, 1997).

Esta Nota tiene como objetivo examinar el comportamiento del comercio internacional agropecuario colombiano con énfasis en las importaciones, a la luz de las políticas macroeconómicas y sectoriales de apertura económica articuladas desde comienzos de esta década. Se repasan algunos principios económicos que fundamentan la intervención pública en la agricultura y que justificaron las políticas seguidas en Colombia hasta la década de los ochenta y se analizan luego los cambios que ocurrieron en esta década a raíz de la apertura. También se ilustran algunos ejemplos de la experiencia del comercio internacional agropecuario de otros países en los últimos años.

I. POLÍTICA AGROPECUARIA: JUSTIFICACION Y CRITICA

En la superación de la crisis alimentaria en la década de los setenta, algunos países alcanzaron resultados positivos en el abastecimiento de alimentos, en esencia por la combinación de tres elementos principales en el diseño y aplicación de políticas económicas, como son: definición explícita de objetivos de largo alcance, participación de varios ministerios y del electorado en el proceso de decisión, y efectividad de políticas y programas (Falcon).

Históricamente los gobiernos, incluyendo el colombiano, han intervenido los mercados agropecuarios para aumentar la producción, aumentar y redistribuir el ingreso, garantizar la seguridad alimentaria, mejorar la balanza de pagos, atender asuntos ambientales y regular problemas sanitarios. Los programas públicos han buscado auspiciar la eficiencia en

dichos mercados, generando y distribuyendo información sobre oferta y demanda actual y futura y operando instituciones cuyo objetivo es proveer mecanismos para que los agentes manejen adecuadamente el riesgo inherente a las actividades agropecuarias (Bullock). Bajo el concepto de equidad se ha justificado la intervención estatal a través de instrumentos tales como subsidios y protección arancelaria cuando se diagnostican fallas en los mercados. Se puede así afirmar que la agricultura es y seguirá siendo un sector protegido con intensidad en los países industrializados, protección igualmente notoria en Colombia (Leibovich y Caicedo). Las razones son tanto políticas como económicas. De un lado, los políticos no tienen interés en antagonizar a los gremios agropecuarios que, bien organizados y financiados, no vacilan en expresar su descontento cuando perciben que la liberación de las fronteras puede resultarles costosa. Por otro lado, es claro que unos agentes económicos ganan y otros pierden como resultado de liberar el comercio internacional, pero la determinación de quiénes y cuánto es asunto de debate empírico (McCalla).

Un subsidio, en su forma más general, es cualquier tipo de asistencia a productores y consumidores con fondos públicos, en dinero o especie, por la cual el gobierno no recibe una compensación equivalente, pero fija unas condiciones de comportamiento determinado para el recipiente de la asistencia. Estas operaciones resultan en retornos al productor más altos de los que sugerirían mercados competitivos y en precios de bienes y servicios a los consumidores por debajo de su costo económico (Clements, Hugounenq y Schwartz). Tres argumentos apoyan el uso de subsidios. El primero, se refiere a la necesidad de mejorar la eficiencia cuando el mercado no asigna adecuadamente los recursos a su mejor uso. El ejemplo clásico es la inversión en la investigación científica, en la cual, no obstante su alta rentabilidad, la empresa privada invierte muy poco por la dificultad de apropiarse de los beneficios. Por tanto un subsidio puede aumentar la escasa inversión. Otro ejemplo se ve en el mercado de crédito, debido a que las asimetrías de información entre prestamistas y prestatarios pueden llevar a tasas de interés del mercado superiores a la tasa social de retorno, lo que prevendría la existencia de actividades con alto retorno social, situación que se pretende aliviar con un subsidio a las tasas de interés. Sin embargo, el crédito subsidiado no ha tenido un efecto significativo sobre la producción y su resultado más notorio es un alza de los precios de la tierra y de la deuda de los agricultores, sin que el ingreso rural mejore, ya que los productores grandes han sido, en general, los más beneficiados (Adams y Von Pischke).

Un segundo argumento a favor de la acción estatal se relaciona con la obtención de economías de escala para proteger temporalmente a empresas nacionales nuevas que están compitiendo en desventaja con empresas extranjeras, las cuales, por su gran tamaño y recursos tienen menores costos. Este caso de la industria naciente justifica el uso de subsidios para ayudar a nuevas empresas domésticas a aumentar su competitividad en el largo plazo.

Un tercer caso de subvención gubernamental se justifica como mecanismo para alcanzar metas sociales, modificando actividades económicas para lograr un resultado que sea más deseable que aquel que se está obteniendo. Así, los subsidios se utilizan para redistribuir recursos o para propiciar una distribución más equitativa del consumo manteniendo fijos, por ejemplo, los precios de artículos de consumo de primera necesidad.

Los subsidios a la agricultura incluyen precios de sustentación, subsidios a los precios de los productos exportables, a los precios de los insumos y al crédito. Pueden además ocurrir subsidios ocultos, como resultado de la apreciación de la moneda, que hacen los productos importados más baratos, pero a la vez representan en moneda local menores ingresos por los productos exportados. Desde un punto de vista global, los efectos de los subsidios son poco halagadores. Los precios de sustentación, por ejemplo, tienden a favorecer a los bienes importables y a discriminar en contra de los exportables, situación paradójica en países como Colombia donde la producción agrícola tiene un alto componente de estos últimos. Los subsidios de exportación benefician a los consumidores en países importadores y tienden a fomentar excedentes de productos exportables, con la consecuente depresión de los precios mundiales (Valdés y McCalla). Los insumos producidos nacionalmente han sido gravados en vez de subsidiados y, cuando se subsidian, este beneficio tiende a ser inferior a las pérdidas incurridas por los bajos precios de los productos (Valdés, 1996).

II. POLITICAS DE DISCRIMINACION Y DE AJUSTE

Aunque en las dos décadas anteriores los países en desarrollo adoptaron medidas de protección arancelaria y subsidios, las políticas macroeconómicas, en aras de promover la industrialización, discriminaron en contra del sector agropecuario. Como resultado, el crecimiento de la producción agropecuaria y de la economía fue inferior a lo que hubiera

sido dentro de un marco de política más neutral en cuanto a su estructura de incentivos (Bautista y Valdés; Krueger, Schiff y Valdés; Johnson; Valdés, 1997).

Un estudio del Banco Mundial en varios países encontró que intervenciones directas e indirectas entre 1960 y 1985 afectaron negativamente los precios relativos de los productos agropecuarios, y que la tributación indirecta causada por altos niveles de protección de los bienes no agropecuarios importables y tasas de cambio desalineadas explican más de dos tercios de la discriminación contra la agricultura (Krueger, Schiff y Valdés). Estimativos del equivalente del subsidio del productor indican que, exceptuando Chile y Colombia, los países latinoamericanos han discriminado en contra de la agricultura (Valdés, 1996). Desde entonces, estos países iniciaron un proceso de rebaja de tarifas arancelarias y eliminación de restricciones cuantitativas e impuestos de exportación, implementando al mismo tiempo reformas estructurales y políticas de estabilización. Un análisis del Banco Interamericano de Desarrollo en 19 países del hemisferio concluye que el impacto de estas medidas, capturadas en un índice de reformas estructurales (comerciales, fiscales, financieras, laborales y privatización), se ha traducido en un crecimiento adicional del PIB del 1,7% al 3,0%, entre 1985 y 1995, en tanto que las políticas de estabilización han añadido cerca del 0,7% en términos de menor inflación y volatilidad en los precios, siendo la liberación del comercio internacional la variable más influyente en el crecimiento económico (Lora y Barrera). Resultados similares se observan en otros países del mundo (Fernández y Montiel).

Los efectos específicos de la liberación del comercio y de las reformas estructurales de política sobre el crecimiento de la agricultura fueron evaluados recientemente por Felipe Barrera con una base de datos de panel de 19 países de América Latina para el período 1993-1995 (véase Junguito y Ospina, 1997). La conclusión principal es que existe una relación positiva entre el crecimiento del PIB agropecuario y el índice de reformas estructurales mencionado anteriormente, y una relación positiva y significativa estadísticamente entre el crecimiento del PIB agropecuario y la tasa real de cambio. Como de hecho ha ocurrido una apreciación de las tasas reales de cambio de la mayoría de las monedas latinoamericanas con respecto al dólar, incluyendo el peso colombiano, hay señales conflictivas debido al efecto positivo de las reformas estructurales de política y al efecto negativo resultante de la tasa de cambio real sobre el crecimiento del PIB agropecuario. Con respecto a este último resultado

se puede afirmar primero que, a pesar de la devaluación que ocurrió en la década de los ochenta, la dirección que tomaron las tasas reales de cambio en la mayoría de los países fue contraria a la esperada, y afectó negativamente al sector agropecuario. Segundo y quizás más importante, el efecto positivo de las reformas estructurales sobre el crecimiento agropecuario es aparentemente más fuerte que el impacto negativo de las tasas reales de cambio. Así, las barreras de comercio y protección industrial vigentes hasta comienzos de esta década afectaban negativamente el sector agrícola de los países latinoamericanos.

III. POLÍTICA SECTORIAL Y DE COMERCIO EXTERIOR

La política agropecuaria colombiana desde la década de los setenta y hasta el final de los ochenta buscó, en esencia, lograr autosuficiencia en la producción de alimentos a través de precios domésticos más altos que los internacionales (Jaramillo; Valdés, 1996). Con este criterio, el gobierno intervino en los mercados agropecuarios (cereales, frijoles, oleaginosas y leche) con precios de sustentación y controles ejecutados por el IDEMA, agencia que tenía también el monopolio de las importaciones y manejo de inventarios. Un análisis reciente sugiere que las políticas gubernamentales de protección incidieron en mantener altos los precios de los productos importables producidos en el país (Jaramillo, Henao y Barbosa).

Como resultado de la liberación que comenzó en 1991, la intervención del gobierno disminuyó considerablemente. Se anularon varias restricciones cuantitativas y se sometieron los aranceles a un proceso de ajuste gradual, lo cual resultó en una reducción del arancel promedio ponderado por importaciones del 29% en 1990 al 10,4% en 1995 y la protección efectiva ponderada cayó del 41,1% al 10,4% (Leibovich y Caicedo). En el sector agropecuario, aunque recibió un tratamiento especial, se reemplazaron los precios de sustentación con precios mínimos de garantía y la política de liberación condujo además a transferir el manejo de inventarios a manos particulares, dejando al gobierno sólo como comprador de última instancia en áreas de acceso restringido y sin comunicaciones, y enfocando la intervención pública a ofrecer incentivos para atraer iniciativa privada al desarrollo de empresas de compra y mercadeo agropecuario (Jaramillo).

Algunos de estos avances logrados en 1991 y 1992 han sido en parte contrarrestados por el establecimiento, a partir de 1993 y como respuesta

a la crisis agropecuaria, de aranceles variables a través de franjas de precios para estabilizar precios y producción de los principales productos transables (trigo, cebada, arroz, sorgo, soya, maíz, leche y azúcar), convenios de absorción (trigo, cebada, sorgo y aceite de palma), y vistos buenos a las importaciones de ciertos productos sensibles (maíz, arroz, cebada, trigo, y carne de pollo) que en la realidad operan como un régimen de licencias previas (Leibovich y Caicedo). A esto se suma que la asignación de aranceles en Colombia se estipuló a niveles muy altos (Valdés y McCalla; Valdés, 1977). No es así sorprendente que el equivalente del subsidio del productor aumentara del 21,5% al 30% en la primera mitad de esta década (Jaramillo, Henao y Barbosa), e igualmente, que los coeficientes nominales de protección de algunos productos (por ejemplo, arroz y leche) hayan aumentado (CEGA), con lo cual se añade evidencia a la noción de protección estatal de la agricultura colombiana.

IV. COMPORTAMIENTO DEL COMERCIO AGROPECUARIO EXTERNO

En vista de los ajustes de política discutidos, resulta de interés analizar el comportamiento del comercio agropecuario internacional colombiano durante el proceso de apertura iniciado a comienzos de esta década. En dólares corrientes, el valor de las importaciones agropecuarias aumentó de US\$559,8 millones en 1990 a US\$1.992,3 millones en 1996 (Cuadro 1 y Gráficos 1 y 2), lo que equivale a un incremento de casi cuatro veces (el volumen se triplicó), o sea un crecimiento promedio anual del 27%. Este crecimiento es superior al 15% del promedio observado en la década de los años 70 y el 3% en la década de los años 80, pero muy cercano al 23% de crecimiento promedio anual durante el período de 1976 a 1981. El incremento porcentual más alto ocurrió en 1992, año inmediato a la apertura y caracterizado como de crisis en el sector agropecuario en la cual la sequía tuvo un efecto importante (Jaramillo). El segundo incremento porcentual más alto fue en 1994. Pero de hecho en los dos últimos años el incremento porcentual ha sido menor y, si continúa la tendencia que han seguido las importaciones hasta agosto, la cifra final de 1997 estaría apenas 1% por encima de la de 1996, con lo cual la tendencia podría cambiar. Las importaciones agropecuarias desde 1990 han fluctuado entre el 9% y el 15% de las importaciones totales, para un promedio del 11%. Los promedios correspondientes en las dos décadas anteriores fueron 18% y 14%, respectivamente. Entre 1990 y 1996 las importaciones representaron en promedio el 9% del PIB agropecuario, igual que durante las dos décadas anteriores.

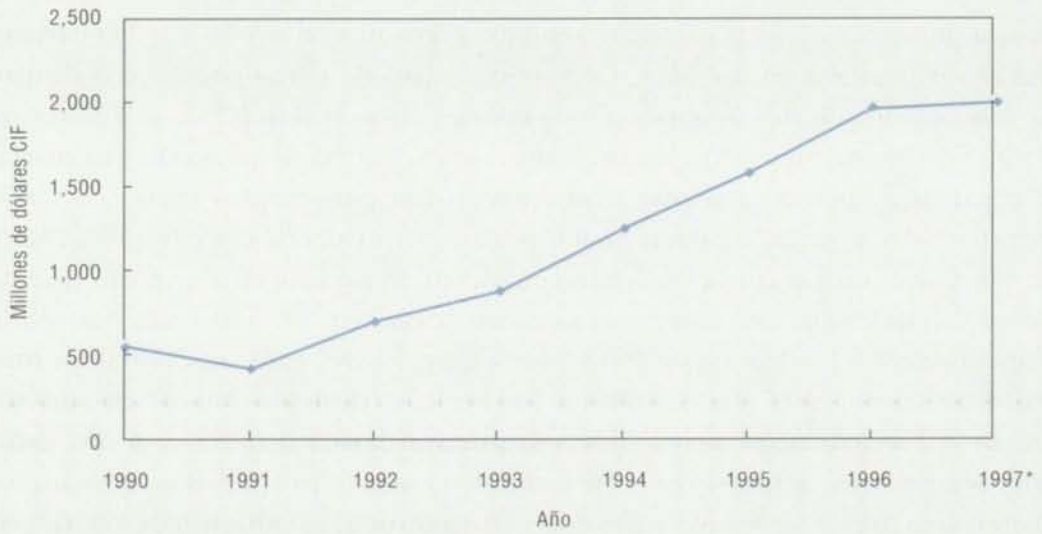
Cuadro 1
Importaciones agropecuarias

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997(*)
Millones de dólares CIF								
I. SECTOR AGROPECUARIO	255,5	208,7	450,0	531,6	748,3	898,2	1.176,7	796,8
Plantas y raíces	10,3	9,6	14,4	11,8	9,5	9,1	10,9	6,3
Arvejas	11,0	8,1	8,0	7,1	7,9	8,9	10,2	7,4
Cebada	19,9	16,3	16,9	25,3	26,6	28,7	56,1	26,3
Garbanzos	1,5	1,5	2,1	2,0	1,4	5,8	5,3	3,6
Lentejas	12,9	10,0	15,3	8,5	12,7	10,1	11,7	15,1
Frijoles	1,5	2,7	9,7	2,9	20,4	19,2	20,2	27,8
Manzanas	15,7	10,1	11,1	19,4	32,8	40,4	42,0	30,7
Comino (semillas)	2,0	1,2	2,6	5,4	3,1	2,4	3,3	1,5
Trigo	118,8	68,6	122,6	132,4	134,8	170,2	198,2	117,3
Sorgo y soya	9,6	13,8	35,1	48,1	44,1	44,0	91,2	48,7
Maíz	5,3	2,4	67,4	67,8	113,9	152,2	288,2	156,3
Arroz	0,1	0,1	21,3	4,4	69,8	33,3	42,9	41,2
Algodón	10,2	1,2	10,8	37,5	52,6	78,4	43,6	30,0
Demás productos	36,7	63,1	112,7	159,1	218,8	295,7	353,0	284,7
II. SECTOR MANUFACTURERO								
AGROPECUARIO	304,3	229,2	269,2	361,7	521,2	696,6	815,6	545,0
A. Productos alimenticios	173,4	146,6	189,4	288,3	385,2	520,2	637,8	423,4
Aceite de soya	16,9	10,9	18,5	35,2	38,0	62,9	71,8	42,6
Preparados, concentrados y aceites de pescado	21,6	19,0	24,7	34,1	43,8	54,9	58,4	36,3
Harinas de pescado	20,5	24,5	23,1	27,9	28,9	23,1	26,6	19,6
Tortas y residuos de soya	0,1	2,7	28,2	34,5	63,2	62,4	125,1	73,0
Demás productos	114,3	89,5	94,9	156,6	211,3	316,9	355,9	251,9
B. Químicos agrícolas	130,9	82,6	79,8	73,4	136,0	176,5	177,8	121,7
Urea	56,2	50,0	48,4	44,7	64,2	38,4	74,3	42,2
Ortofostatos	35,3	25,7	27,5	24,6	40,4	82,1	40,1	27,8
Insecticidas, herbicidas y plaguicidas	39,4	6,9	4,0	4,1	31,5	56,0	63,3	51,7
IMPORTACIONES AGROPECUARIAS	559,8	437,9	719,2	893,2	1.269,5	1.594,8	1.992,3	1.341,9
IMPORTACIONES TOTALES	5.588,6	4.966,9	6.579,1	9.831,5	11.882,9	13.853,1	13.683,6	9.732,5
Miles de toneladas								
I. SECTOR AGROPECUARIO	1.024,5	985,7	1.986,9	2.207,7	2.978,5	3.158,9	3.957,9	2.703,8
Plantas y raíces	0,1	0,1	0,1	0,6	0,5	0,5	0,7	0,4
Arvejas	43,1	35,3	54,0	36,6	38,7	38,4	38,3	26,9
Cebada	95,9	115,9	417,2	159,3	193,1	174,9	263,5	127,2
Garbanzos	2,4	3,7	4,1	5,9	4,9	6,7	6,4	5,7
Lentejas	34,3	28,0	60,9	31,6	45,7	34,7	30,1	38,5
Frijoles o porotos	3,8	6,9	7,7	8,8	27,0	27,5	27,1	34,2
Manzanas	24,7	16,0	27,2	30,6	47,4	54,4	52,1	39,4
Comino (semillas)	2,2	1,3	2,8	3,1	2,2	1,8	2,2	0,9
Trigo	737,4	613,2	680,2	850,1	849,4	868,1	835,0	612,6
Sorgo y soya	26,0	69,7	118,3	190,2	169,8	175,3	323,8	158,1
Maíz	32,9	8,1	477,9	499,4	832,5	1.028,7	1.506,3	816,9
Arroz	0,1	0,1	126,4	13,4	218,1	97,2	102,9	98,8
Algodón	6,2	0,5	6,7	27,4	33,9	36,6	24,0	16,5
Demás productos	15,4	86,9	3,5	350,8	515,3	614,0	745,7	727,8
II. SECTOR MANUFACTURERO								
AGROPECUARIO	959,3	693,0	861,0	1.061,8	1.356,3	1.422,1	1.648,2	998,3
A. Productos alimenticios	346,7	266,3	393,3	533,4	737,2	823,0	1.110,1	631,0
Aceite de Soya	35,1	20,2	34,3	75,5	61,9	94,0	114,0	65,8
Preparados, concentrados y aceites de pescado	16,9	16,4	21,3	27,5	36,6	43,1	43,4	26,7
Harinas de pescado	51,9	58,4	54,9	71,1	74,6	49,9	50,2	36,4
Tortas y residuos de soya	2,0	10,1	92,0	133,3	260,7	261,9	435,9	254,4
Demás productos	242,8	171,3	190,8	226,0	303,5	374,1	466,6	247,9
B. Químicos agrícolas	612,6	426,7	467,7	528,4	619,1	599,1	538,1	367,3
Urea	405,7	293,4	325,8	352,2	408,5	381,1	352,2	233,2
Ortofostatos	198,4	132,1	141,2	175,4	206,1	210,3	176,4	124,8
Insecticidas, herbicidas y plaguicidas	8,5	1,2	0,7	0,8	4,4	7,8	9,6	9,3
IMPORTACIONES AGROPECUARIAS	1.983,8	1.678,7	2.847,9	3.269,4	4.334,8	4.581,0	5.606,1	3.702,1
IMPORTACIONES TOTALES	6.289,1	5.676,0	7.518,4	10.261,1	11.794,8	12.619,5	13.061,7	9.235,7

(*) Hasta agosto.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y cálculos del Banco de la República.

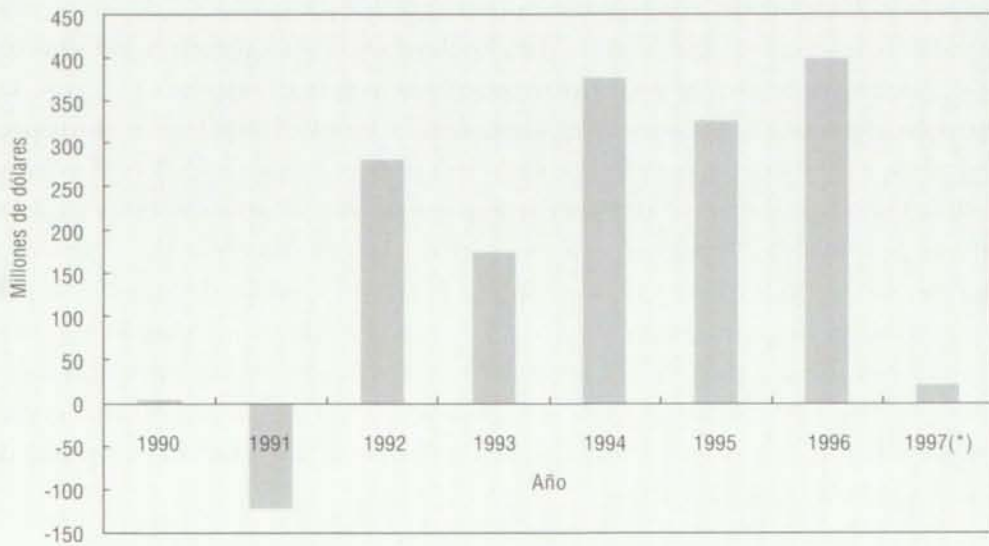
Gráfico 1
Importaciones agropecuarias



(*) Anualizado con cifras hasta agosto.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y cálculos del Banco de la República.

Gráfico 2
Cambio anual de las importaciones agropecuarias



(*) Anualizado con cifras hasta agosto.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y cálculos del Banco de la República.

Analizando por componente, en términos de valor en dólares corrientes se observa que las importaciones de cereales (maíz, trigo y cebada) crecieron anualmente en un 24%, siendo el maíz el cereal de mayor crecimiento, con un 48% anual, el aceite de soya aumentó en un 35% anual, la soya y el sorgo aumentaron anualmente en un 56%, y las tortas y residuos de soya en un 51%. La participación de estos productos dentro de las importaciones agropecuarias totales aumentó del 25% al 42% entre 1990 y 1996. Agrupando el maíz, sorgo, soya, harina de pescado y las tortas oleaginosas, productos que constituyen los principales insumos de la producción avícola, su participación aumentó del 6% en 1990 al 22% en 1996. Cabe anotar que el valor agregado de la producción avícola que en 1990 era del 9,6% del PIB agropecuario subió en 1996 al 13%, habiendo sobrepasado el valor agregado y participación del café (sin trilla) dentro del PIB desde 1993 (Balcázar). En los rubros "demás u otros" productos de importación se observan incrementos anuales de 25% y 35%. Estos incluyen frutas, legumbres y hortalizas frescas y preparadas, productos lácteos, carnes y pescados y frescos y preparados, productos de pastelería y cereales procesados.

Visto desde otro ángulo, entre 1990 y 1996 el incremento del ingreso real por habitante ha sido cercano al 2,5% anual. De acuerdo con el DANE, el incremento estimado en dólares se aproxima al 11% anual, como resultado de la apreciación del peso durante el mismo período. El crecimiento promedio anual de la población ha sido del 1,7%, y, a juzgar por la contribución implícita de los alimentos en el índice de precios del consumidor, aunque la participación ha tendido a disminuir, el consumidor gasta el 35% de su ingreso disponible en este renglón. Aunque la demanda de algunos productos agropecuarios suele crecer en menor proporción que el ingreso, para ciertas categorías de productos como carnes, pescados, frutas, hortalizas y alimentos preparados, el consumo en efecto aumenta con el desarrollo. En el mismo período el crecimiento real del sector agropecuario alcanzó apenas el 2,1% anual en promedio. Mientras que se redujo la producción de cereales y oleaginosas de corto plazo en un poco más de un millón de toneladas, las importaciones aumentaron en cerca de 3.7 millones de toneladas. Estas cifras llevan a concluir que parte del crecimiento observado en las importaciones agropecuarias puede atribuirse a una expansión en la demanda de alimentos, y además, a un cambio en la composición de la dieta alimentaria por parte de los consumidores colombianos.

Es importante observar el comportamiento paralelo de las exportaciones agropecuarias en el mismo período, cuyo crecimiento promedio anual fue

del 6%, y del 9% si se excluye el café (Cuadro 2). Como porcentaje de las exportaciones totales, las agropecuarias bajaron del 37% en 1990 al 32% en 1996, luego de un máximo del 43,5% en 1994, en tanto que la participación de las exportaciones agropecuarias sin café permaneció alrededor del 16%. Como porcentaje del PIB agropecuario, las exportaciones del sector bajaron en el mismo período del 29% al 20%, y las exportaciones agropecuarias sin café bajaron del 13% al 11%, ambas como resultado de la apreciación de la tasa de cambio y del mayor dinamismo de la producción pecuaria, en especial la avícola, cuyo principal componente de consumo es doméstico. El comercio internacional agropecuario aumentó desde 1990 en un promedio anual del 11%, siendo positivo el balance entre las exportaciones agropecuarias sin café y las importaciones agropecuarias en todos los años, excepto 1996. El índice de autosuficiencia de cereales bajó de 81% en 1990 a 70% en 1996, pero el índice de autosuficiencia de hortalizas y frutas permaneció en el 104%.

V. EXPERIENCIA DE OTROS PAISES

La gran mayoría de países latinoamericanos ha efectuado reformas fundamentales de política macroeconómica y agropecuaria en los últimos años, al igual que otros países del mundo (Valdés y McCalla; Fernández y Montiel). Aspectos sobresalientes de las reformas y estadísticas de comercio exterior agropecuario en algunos de esos países se describen a continuación.

Para confrontar los efectos de apertura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y los Estados Unidos, el Gobierno de México estableció Procampo en 1993. Este programa integral de apoyo al sector agropecuario tiene un horizonte de 15 años y transfiere ingresos directamente a los productores con base en la superficie sembrada, para apoyar la modernización de la agricultura y a la vez proveer un auxilio para que los productores confronten la competencia internacional o se pasen a otra actividad productiva. Entre 1990 y 1996 las importaciones agropecuarias aumentaron en un promedio anual del 11%, mientras que el crecimiento anual de las exportaciones agropecuarias fue del 10%. En promedio el valor de las importaciones es 1,4 veces mayor que el valor de las exportaciones, Pacific Economic Cooperation Council (PECC).

La política agropecuaria de Argentina hasta fines de los años ochenta se caracterizó por proteger la producción doméstica de bienes importables

Cuadro 2
Exportaciones agropecuarias
(Millones de dólares CIF)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)
1. CAFE	1.414,7	1.336,4	1.258,9	1.139,7	1.990,1	1.831,7	1.576,8	1.448,2
2. SECTOR AGROPECUARIO	818,2	1.103,0	1.095,6	1.062,7	1.239,0	1.226,9	1.232,7	889,1
Algodón	46,6	69,9	56,3	9,8	3,0	12,8	12,3	1,2
Arroz	18,9	24,3	0,0	0,7	0,9	0,2	0,0	0,0
Banano	318,0	404,9	407,3	425,4	489,7	431,0	459,5	330,9
Flores	228,9	279,6	339,7	379,5	426,3	475,8	509,5	382,6
Frutas, legumbres y raíces	27,0	38,9	47,9	38,3	39,9	45,8	29,0	14,0
Carne de res	16,2	34,8	11,2	2,2	1,9	3,1	1,8	1,2
Tabaco	19,3	17,7	23,2	13,2	16,0	13,4	23,2	17,5
Pescados muertos	32,5	51,1	47,4	37,4	31,4	55,7	54,1	40,9
Crustáceos y moluscos	79,5	96,2	77,3	83,7	125,1	119,7	102,6	73,1
Otros	31,5	85,7	85,2	72,7	104,7	69,4	40,9	27,9
3. ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	269,0	254,3	345,1	334,1	425,3	521,0	560,5	446,5
Azúcar y melazas	128,2	45,4	37,2	95,1	61,6	91,8	191,1	164,1
Jugos de frutas	11,7	31,8	31,4	11,4	4,1	9,2	8,6	2,3
Extractos o esencias de café	58,2	62,1	63,2	55,4	100,6	112,9	125,8	100,8
Bombones, caramelos y confites	6,1	9,1	12,6	17,9	18,0	30,5	35,2	29,7
Manteca y aceite de cacao	11,1	10,0	6,1	5,9	10,0	16,1	18,5	10,2
Otros	53,7	95,9	194,5	148,4	231,2	260,6	181,4	139,4
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS	2.501,9	2.693,8	2.699,6	2.536,5	3.654,4	3.579,5	3.370,0	2.783,8
EXPORTACIONES TOTALES	6.720,5	7.113,7	6.900,0	7.115,9	8.398,6	10.125,8	10.586,9	7.518,4

(*) Hasta agosto.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y cálculos del Banco de la República.

con tarifas y restricciones cuantitativas y a la vez por cobrar tributos a los exportables. La reforma de políticas empezó en 1987 con una reducción general al impuesto de las exportaciones. Los aranceles actuales fluctúan entre 6% y 15%, el trigo está sujeto a cuota de importación y la carne de res tiene un subsidio de exportación del 3% (Valdés, 1997). La estrategia de sustitución de importaciones que se implementó hasta la década de los ochenta, conjuntamente con la protección de la agricultura, causó graves distorsiones, ocasionando costos muy altos en términos de asignación de recursos al sector agropecuario (Mundlak, Cavallo y Domenech). Argentina es un país netamente exportador de productos agropecuarios. Mientras las importaciones agropecuarias aumentaron en un promedio anual del 25% entre 1990 y 1996, el crecimiento promedio anual de las exportaciones agropecuarias fue del 9%. El valor de las importaciones apenas alcanza en promedio un 12% del valor de las exportaciones (Ministerio de Comercio Exterior).

Chile tiene una política clara de no intervenir los precios de los productos agropecuarios exportables. La tendencia ha sido a reducir la protección eliminando subsidios a los bienes importables e impuestos a los exportables, aunque se han establecido algunas medidas proteccionistas desde 1990. El nivel de protección es simple, con una tarifa del 11% que aplica a todos los importables, excepto azúcar, trigo y aceites vegetales que funcionan dentro de la banda de precios, y un impuesto de valor agregado del 15% a todos los bienes importados y producidos domésticamente (Valdés y McCalla; Valdés, 1997). Chile es un país exportador neto de productos agropecuarios, aunque las importaciones aumentaron en un promedio anual del 24% entre 1990 y 1996 y el crecimiento promedio anual de las exportaciones agropecuarias fue del 14%. El valor de las importaciones alcanza en promedio un 37% del valor de las exportaciones (PECC).

Brasil, además de un programa de precios mínimos, mantuvo subsidios a los fertilizantes, un programa de apoyo al crédito agropecuario y un sistema complejo de restricciones y tarifas de importación. Altos déficit fiscales indujeron al gobierno a desmontar rápidamente y casi en su totalidad el programa de precios mínimos desde principios de esta década. Al mismo tiempo, se simplificó el sistema de comercio internacional con aranceles entre el 6% y el 13%, y se removieron los impuestos y cuotas de exportación, con excepción del azúcar (Valdés, 1996; 1997). Brasil es un país netamente exportador de productos agropecuarios, aunque las importaciones aumentaron en un 24% anual entre 1990 y 1996, y las exportaciones agropecuarias crecieron al 7%. El valor de las importaciones

alcanza en promedio un 38% del valor de las exportaciones (Ministerio de Comercio Exterior).

En el Perú, a partir de 1990 la política agropecuaria cambió hacia la liberación, acabando el monopolio estatal en el mercadeo de productos agropecuarios, eliminando y reduciendo la dispersión de tarifas, unificando la tasa de cambio y eliminando subsidios de importación. Las importaciones agropecuarias aumentaron anualmente en un 3% entre 1990 y 1996, mientras que el crecimiento de las exportaciones agropecuarias fue en promedio de un 18% anual. El valor de las importaciones excede en promedio 1.75 veces el valor de las exportaciones (PECC).

El comportamiento del comercio exterior agropecuario en dos países asiáticos merece atención. Uno es Indonesia, cuyas importaciones agropecuarias aumentaron en un 27% anual entre 1990 y 1996, mientras que el crecimiento de las exportaciones agropecuarias fue de un 7% anual, y el valor de las importaciones alcanza en promedio un 27% del valor de las exportaciones. El otro es Corea del Sur donde las importaciones agropecuarias aumentaron anualmente al 14% en el mismo período, en tanto que el crecimiento promedio anual de las exportaciones fue del 10%. El valor de las importaciones excede en promedio casi seis veces el valor de las exportaciones (PECC).

VI. COMENTARIOS FINALES

En resumen, el incremento reciente de las importaciones agropecuarias en Colombia es un fenómeno que se ha observado en muchos países en desarrollo durante los primeros años posteriores a la apertura, fruto de la apreciación de las monedas y la reducción de las barreras comerciales. Las importaciones de alimentos también crecieron significativamente en Colombia durante el período 1976 a 1981, cuando los precios internacionales del café se mantuvieron en un nivel alto. Es un fenómeno lógico en países en los cuales el PIB crece más rápido que el PIB agropecuario, y se hace aún más agudo por la apreciación de la tasa real de cambio. No todas estas importaciones agropecuarias han desplazado la producción nacional, ya que se ha observado una expansión de la demanda en búsqueda de una dieta superior y más variada.

Proteger la agricultura por medio de intervención pública con subsidios o restricciones comerciales puede producir resultados contrarios a los objetivos

de tales intervenciones. Además, los subsidios causan erosiones en el erario público. Las políticas de sustitución de importaciones y protección ocasionaron altos costos en términos de asignación de recursos, afectando negativamente la agricultura y la economía de las naciones que las implementaron, en tanto que la evidencia preliminar indica que las medidas acordadas en las negociaciones del GATT sobre producción, comercialización y precios agropecuarios, han sido en general positivas para el bienestar del sector y el crecimiento económico (Cordeu, Valdés y Silva).

Las políticas actuales de comercio no llevan de una situación de comercio totalmente restringido al libre comercio sino que constituyen más bien el cambio de un conjunto de intervenciones y restricciones a otro, lo que en términos económicos equivale a una alternativa del segundo mejor, y como tal, es poco lo que la teoría económica pueda concluir sobre cuál situación de éstas es la mejor (McCalla). Con respecto a este punto hay razones para temer que el fenómeno de apreciación de las tasas de cambio en países como Colombia, podría estar afectando adversamente los esfuerzos de liberación de las economías, argumentándose que las restricciones arancelarias podrían ser un sustituto de las tasas de cambio (Kirmani, Papageorgiou y Michaely). Varios autores han señalado la tentación hacia el proteccionismo en la Comunidad Andina de Naciones dado el establecimiento del Sistema Andino de Franjas de Precios en 1994 y los vistos buenos a las importaciones, políticas adoptadas durante períodos de apreciación de las tasas de cambio y bajo elementos de presión de los gremios (Valdés, 1977; Josling).

Para favorecer al sector agropecuario es más efectivo diseñar y adoptar políticas macroeconómicas y sectoriales que propicien un crecimiento real de la economía y eviten la apreciación de la moneda, dirigiendo los recursos públicos a incentivar la productividad agropecuaria, promoviendo y financiando investigación y transferencia de tecnología, aumentando la competitividad internacional con recursos humanos bien capacitados en todos los niveles, adecuando la infraestructura física de carreteras, puertos, y telecomunicaciones, y fortaleciendo las instituciones para que sean más eficientes y eliminen trámites que obstaculizan las actividades productivas.

Miguel Urrutia Montoya
Gerente General

Esta Nota Editorial se elaboró con la colaboración de Enrique Ospina Gómez.

REFERENCIAS

- Adams, D. W., y Von Pischke, J. D. 1992. "Microenterprise credit programs: déjà vu". *World Development*, 20:1463-1470.
- Balcázar, A. 1997. "Desempeño y tendencias de la producción y productividad agrícola". CEGA, informe preliminar al Ministerio de Comercio Exterior, Santafé de Bogotá.
- Bautista, R. M. y Valdés, A., eds. 1993. *The bias against agriculture*, International Center for Economic Growth and International Food Policy Research Institute, San Francisco.
- Bullock, J. B. 1984. "Future directions for agricultural policy". *American Journal of Agricultural Economics*, 66:234-239.
- CEGA. 1996. *Coyuntura Colombiana*. No. 52, Santafé de Bogotá.
- Clements, B., Hugounenq, R. and Schwartz, G. 1995. "Government subsidies: concepts, international trends and reform options". IMF working paper 91, Washington, D.C.
- Cordeau, J. L., Valdés, A. y Silva, F., eds. 1997. *Implementing the Uruguay Round in Latin America: the case of agriculture*. FAO/IBRD, Santiago de Chile.
- Falcon, W. P. 1984. "Recent food policy lessons from developing countries". *American Journal of Agricultural Economics*, 66:180-185.
- Fernández, E. y Montiel, P. 1997. "Reform and growth in Latin America: all pain, no gain?" Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Jaramillo, C. F. 1994. *Apertura, crisis y recuperación*. Tercer Mundo, Santafé de Bogotá.
- Jaramillo, C. F., Henao, R. de, y Barbosa, J. H. 1996. "Los precios relativos de los alimentos en el largo plazo: 1970-95". CEDE, Universidad de los Andes, Informe para el Banco de la República, Santafé de Bogotá.
- Johnson, D.G. 1997. "Agriculture and the wealth of nations". *American Economic Review*, 87, 2:1-12.
- Josling, T. 1997. "Agricultural trade policies in the Andean Group". World Bank Technical Paper 364, Washington D. C.
- Junguito, R. y E. Ospina. 1977. "Subsidios, integración económica y políticas de libre comercio en la agricultura de las Américas". *Revista Nacional de Agricultura*, próximo número.
- Kirman, N., Papageorgiou, D. y Michaely, M. 1997. "Issues in the design and implementation of trade reforms-experience in developing and transition economies". En: Chorn-Huey Wong y Naheed Kirmani, eds. *Trade Policy Issues*. IMF, Washington, D.C.
- Krueger, A. O., Schiff, M. y Valdés, A. 1992. *The political economy of agricultural price interventions in Latin-America*, World Bank and International Center for Economic Growth, Washington, D.C./ Panamá City.
- Leibovich, J. y Caicedo, E. 1996. "Apertura e inflación en la economía colombiana, 1990-95". *Desarrollo y Sociedad*, 36-37: 5-46.
- Lora, E. y Barrera, F. 1997. "Una década de reformas estructurales en América Latina: el crecimiento, la productividad y la inversión ya no son como antes". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- McCalla, A. F. 1993. "Agricultural trade liberalization: the ever-elusive grail". *American Journal of Agricultural Economics*, 75:1102-1112.

- Ministerio de Comercio Exterior. 1997. *Economía abierta*. Anexo, Comercio Sectorial Mercosur. Santafé de Bogotá, mayo.
- Mundlak, Y., Cavallo, D. y Domenech, R. 1993. "Agriculture and growth: the experience os Argentina, 1913-1984". En Bautista, R. M y Valdés, A, eds. *The bias against agriculture*, International Center for economic Growth and International Food Policy Research Institute, San Francisco.
- Pacific Economic Cooperation Council (PECC), 1997. "Pacific Food Outlook 1997-1998". Singapur, noviembre.
- Valdés, A. 1996. "Surveillance of agricultural price and trade policy in Latin America during major policy reforms". World Bank Discussion Paper 349, Washington DC.
- Valdés, A. 1997 "Brief overview of the global impact of the URA and lessons from the early reforms". En: Cordeau, J. L, Valdés, A. y Silva, F. eds. *Implementing the Uruguay Round in Latin America: the case of agriculture*. FAO/IBRD, Santiago de Chile.
- Valdés, A. y McCalla, A. F. 1996. "The Uruguay Round and agricultural policies in developing countries and economies in transition". *Food Policy*, 21: 419-431.